**关于《惠州市住宅物业服务条例（草案）》**

**的起草说明**

为了规范惠州市住宅物业服务活动，维护业主、物业使用人和物业服务人的合法权益，营造安全、舒适、文明、和谐的居住和工作环境，构建共建共治共享的社会治理格局，《惠州市住宅物业服务条例》被列为2025年的立法审议项目，市住建局作为承办单位，根据《中华人民共和国民法典》《物业管理条例》等相关法律法规，经过深入调研、征求各方意见，并经多次专题会议研究，结合本市实际，制定了《惠州市住宅物业服务条例（草案）》。现就有关情况说明如下。

## 一、制定条例的必要性

住宅物业服务与广大人民群众生产生活息息相关，对维护社会稳定、构建和谐社会有着重要意义。截至2025年6月，全市从事物业服务活动的企业990家，实施物业服务的住宅小区2028个，物业服务覆盖住宅面积达2.8亿平方米，物业服务行业从业人员105645人，选举产生业主委员会的有489个。现阶段，我市物业服务行业发展初具规模，但随着改革的深入，社会经济的发展，人们观念的更新，住宅物业服务出现了很多新问题和新矛盾。因此，有必要对住宅物业服务方面进行专门立法，规范物业服务活动各方的行为，调适现行制度，调整物业服务模式，以适应社会经济发展。

**一是贯彻落实党的二十大精神及一系列政策法规，顺应新时代住宅物业服务发展的急切需要。**党的二十大报告强调，要完善社会治理体系。健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能。国家“十四五”规划也将政府经济治理、基层社会治理摆在突出位置，对推进监管能力现代化，以及健全社区管理和服务机制等提出了明确要求。住建部联合其他部门单位先后发布了《关于推动物业服务企业加快发展线上线下生活服务的意见》《关于加强和改进住宅物业管理工作的通知》等一系列与物业服务行业发展息息相关的政策文件。同时，《中华人民共和国民法典》自2021年1月1日正式施行，《广东省物业管理条例》也于2023年11月修订，物业服务管理法规制度体系不断健全。

为贯彻落实党的二十大精神和系列法规政策，系统解决住宅物业服务中出现的问题，亟须结合我市住宅物业服务新形势和新情况，制定我市范围内第一部聚焦于住宅物业服务的地方性法规。

**二是新形势下加快发展物业服务业，推动我市物业服务向高品质和多样化升级，提升物业服务水平和效能，满足人民群众日益增长的美好居住生活需要的重要举措。**居住社区（住宅小区）是居民生活的主要空间，是基层社会治理的重要内容，是党和政府联系、服务人民群众的“最后一公里”重要阵地。住宅物业服务事关群众生活品质，事关城市安全运行，事关社会和谐稳定，事关党和国家长治久安。新时代新征程下，物业服务行业也到了再审视和再定位的发展阶段，在此契机下，制定我市物业服务行业规范性、专业性的条例，有利于加强和改进我市的物业服务工作，推动物业服务行业高质量发展。

**三是制定和完善条款，明晰各方主体权责，填补我市司法实务的适用空白，回应社会关切的矛盾及问题。**近年来，我市住宅物业服务纠纷问题日益凸显，信访投诉居高不下，物业纠纷呈现出诉求主体多元化、形式多样化、内容复杂化以及矛盾易激化等特点。主要体现在：一是业主共同决定权行使难，以及业主委员会成立难、运作难、换届难、监管难等问题突出；二是物业服务费收缴率低、质价不符，以及调费困难；三是部分住宅小区设施设备老化，以及存在安全隐患；四是部分物业服务企业服务意识不强，服务行为不规范，存在乱收费、服务信息未公开等不规范行为，损害业主权益；五是共有收益使用不透明、监管不足；六是部分住宅小区缺失业委会或者物业服务，导致无法正常运转；七是政府职能定位不清晰、监管措施手段欠缺，导致监管不足，执法不到位。在强调物业服务企业和业主自律的同时，需要进一步强化政府相关部门和街道办事处（镇人民政府）、居（村）民委员会的指导和监督职责，有效解决住宅物业服务管理中缺位、越位、不到位等问题。

此外，矛盾日益激化，规范性文件适用的空白，实务指导政策法规依据不充分等问题，都亟须对我市住宅物业服务法规、机制进行重塑和完善，明晰各方主体责任，促其各司其职，促进行业良性发展。

## **二、**制定条例的可行性

条例的上位法依据包括《中华人民共和国民法典》《物业管理条例》《广东省物业管理条例》等法律法规，上述法律法规中有关于住宅物业服务的原则性或者框架性规定，但在操作性上都存在不同程度的不足。由此，条例定位于设计住宅物业服务的具体操作规则，致力于将上位法的概括性规定与我市住宅物业服务的实践状况相结合，作为条例制度设计可行性的基础。

具体的起草过程中，在上述工作要求和目标的指导下，注重结合住宅物业服务的现状和我市相关工作的实际，借鉴全国各地完成的住宅物业服务的地方立法，设计能取得实际效果、便于实际操作的住宅物业服务的措施规定，主要从以下方面确保其可行性。

## **三、**制定条例的合法性

条例严格依据《中华人民共和国民法典》《物业管理条例》《广东省物业管理条例》等国家法律、行政法规、广东省地方性法规等相关规定起草制定，在立法目的、适用范围、主体权责、程序设置等方面基本与上位法保持一致，未出现超越法定权限减损公民权利或增加义务的情形。对物业服务人、业主等主体的权利义务配置，以及行政部门监管职责的设定，均符合上位法框架。新增制度也未违反法律强制性规定，整体合法性基础扎实。

同时，条例制定严格按照相关法律法规规定开展了立法调研、草案起草、立法论证、公开征求意见等程序，制定过程工作严密高效，立法程序规范合法，符合《中华人民共和国立法法》《惠州市制定地方性法规条例》等法律法规要求。

## **四、**制定条例的依据

### **（一）主要依据**

1. 《中华人民共和国民法典》
2. 《物业管理条例》
3. 《广东省物业管理条例》

### **（二）参考依据**

1. 《北京市物业管理条例》
2. 《上海市住宅物业管理规定》
3. 《重庆市物业管理条例》
4. 《辽宁省物业管理条例》
5. 《广州市物业管理条例》
6. 《佛山市住宅物业管理条例》
7. 《东莞市物业管理条例》
8. 《汕头经济特区物业管理条例》
9. 《郑州市物业管理条例》
10. 《武汉市物业管理条例》
11. 《济南市物业管理条例》
12. 《安康市物业服务与管理条例》
13. 《南充市物业管理条例》
14. 《延安市物业服务管理条例》
15. 《清远市住宅小区物业管理条例》
16. 《揭阳市住宅小区物业管理条例》
17. 《珠海经济特区物业管理条例》
18. 《深圳经济特区物业管理条例》
19. 《杭州市物业管理条例》
20. 《南京市住宅物业管理条例》
21. 《扬州市住宅物业管理条例》
22. 《九江市物业管理条例》
23. 《宜昌市住宅小区物业管理条例》
24. 《黄冈市住宅小区物业服务和管理条例》
25. 《成都市物业管理条例》
26. 《达州市物业管理条例》
27. 《常德市住宅小区物业服务监督若干规定》
28. 《泉州市物业管理规定（征求意见稿）》
29. 《住宅专项维修资金管理办法》
30. 《云浮市物业管理办法》
31. 《广安市物业服务管理规定》
32. 《物业服务收费管理办法》
33. 《业主大会和业主委员会指导规则》
34. 《住房和城乡建设部办公厅、财政部办公厅关于进一步发挥住宅专项维修资金在老旧小区和电梯更新改造中支持作用的通知》
35. 《最高人民法院关于审理建筑物区分所有权纠纷案件适用法律若干问题的解释》

## **五、**形成《条例（草案）》的过程

2025年2月，市住建局先行委托市地方立法研究中心开展条例立法工作。条例立法工作按立法调研、草案起草、立法论证三个阶段进行，并严格按时间节点推进。

2025年3月，《惠州市住宅物业服务条例》列入2025年惠州市人大立法工作计划审议项目。4月，《惠州市住宅物业服务条例》立法工作专班成立。

2025年3月至4月，市住建局2次发文收集市城管局等多个市县部门提供调研材料，提前介入开展立法调研工作，并且进行前期整理工作。

2025年4月至2025年5月，市住建局、市人大常委会与市地方立法研究中心组成立法项目组，先后5次赴惠州市各县区，与106个相关市直、县区部门及单位开展立法调研。

2025年4月下旬，市立法研究中心组织专家对条例调查问卷进行论证，随后线上线下向全市发放条例立法调查问卷，共收回6265份问卷，广泛听取各方面对制定条例的意见、建议。

2025年5月至6月上旬，项目组在市住建局的正确指导下，对惠州市住宅物业服务管理工作中已有的优秀经验进行总结，分析存在问题，并且针对现有工作中所存在的问题展开有针对性地调研，同时借鉴其他地市住宅物业服务管理工作中的优秀经验，从而形成《条例（草案）》初稿。形成《条例（草案）》初稿后，市住建局会同市地方立法研究中心，多次讨论修改并形成《条例（草案）》（征求意见稿）一稿，并向党委、市直、县区等26个部门单位征求意见。

2025年6月中旬，市住建局、市地方立法研究中心会同市人大常委会法工委、城建环资工委，召开专题会议《条例（草案）》修改会，会上针对部门单位所反馈的意见，对草案研究修订并形成《条例（草案）》（征求意见稿）二稿。

2025年6月下旬，在经过一次组织召开职能部门调研座谈会，以及一次征求相关职能部门意见的基础上，市住建局通过市政府和市住建局门户网站等途径向社会公开征求意见。

7月上旬，市人常立法工作专班会同调研组深入桥西街道升平苑小区了解住宅物业服务相关情况，并围绕《条例（草案）》征求意见稿召开座谈会，听取惠城区相关职能部门、桥西街道办、社区和有关物业服务企业、业主委员会以及业主代表的意见。7月中旬，市住建局、市地方立法中心召开专题会议《条例（草案）》修改会，深入讨论行业协会、物业服务企业及社会等相关意见，对草案进行研究修订，并再次向市直6个部门单位征求意见。7月下旬，市地方立法研究中心组织召开《条例（草案）》专家论证会，收集和讨论专家意见。

8月上旬，在充分研究市直和各县（区）有关部门单位、社会公众及相关专家学者的修改意见并采纳部分合理建议后，形成条例送审稿一稿。

## **六、**《条例（草案）》的主要内容及地方特色

《条例（草案）》不分章节，共分为三十九条，涵盖了住宅物业服务及其监督管理活动的重要环节。

### **（一）主要内容**

第一至二条是关于立法目的、依据，以及适用范围的规定。物业服务是物业管理的核心，本次立法以物业服务为重点，力求通过立法解决物业服务相关活动中存在的问题，提高群众对物业管理工作整体的满意度，增强幸福感、获得感。

第三条是关于物业服务相关活动的基本原则的规定，坚持党建引领、政府指导、业主自治等原则。

第四至九条明确了各级人民政府，主管及相关职能部门，街道办事处、乡镇人民政府，基层自治组织，以及行业协会在住宅物业服务监管工作中的职责安排，职责划分主要依据相关法律法规的规定，并且紧密结合我市具体工作实际。

第十条是关于前期物业服务中物业服务人选聘、合同订立的规定。鼓励对前期物业服务人选聘活动进行监督，并对建设单位房屋交付事项予以规范。

第十一至十三条是关于业主大会筹备组，以及业主大会会议表决的规定。一是阐明了业主大会筹备组产生及构成要件，为筹备组筹备成立业主大会奠定基础。二是对首次业主大会筹备组运作及业主委员会换届改选小组作出了规定。三是对业主大会表决形式要求，以及设立业主监事会或监事的规定。

第十四条是关于物业服务合同、项目负责人以及信托制的规定。明确了物业服务人的选聘程序与项目负责人责任制的具体事项，以及具备条件的物业服务区可以采用物业服务信托制。

第十五条是关于物业承接查验要求的规定。明确了物业服务人与建设单位承接新建物业前应当共同查验并签订协议，同时明确查验单位及人员、查验事项约定，以及相关法律责任。

第十六条是关于物业费的规定，包括物业服务收费方式、物业收费标准调整、物业费支付及承担、酬金制审计。明确了有关部门对物业服务收费市场的管理与物业服务收费标准调整的方式，以及对酬金制收费方式可以进行审计工作；细化了物业服务人对于未能按约定收费情形的救济途径。并且，对于酬金制物业费审计制度予以规定。

第十七条是关于住宅物业管理区域内公摊电费收取的规定，明确了供电单位可以直接收取公摊电费，规定了物业服务人的收取方式以及不得列入的费用，同时强调了供电单位或者物业服务人应当对异议及时答复。

第十八至十九条针对物业服务人义务，尤其是信息公开义务，结合《中华人民共和国民法典》等上位法进行了细化，为我市住宅物业服务工作提供了明确的法律指引。

第二十、二十二条明确了业主委员会信息公开的义务，以及业主委员会委员有关禁止性行为。同时，要求对业主委员会账目的收支情况进行审核监督。

第二十一条是关于物业服务人禁止行为的规定，列举了物业服务人提供服务时的相关禁止性行为。

第二十三条是关于物业服务信用管理的规定。明确了物业服务信用管理制度的建设、满意度抽查及测评的开展，以及满意度测评结果所涉及监管部门的相关职责。

第二十四条是关于物业服务人退出、移交的规定。明确了原物业服务人退出、交接的义务，以及不履行相关义务的救济途径。

第二十五至二十六条是关于应急物业服务和居民委员会、村民委员会暂代业委会职能的规定。明确了街道办事处、乡镇人民政府在物业应急服务时的工作职责，以及鼓励对应急物业服务人选聘新物业服务人进行表决。同时明确了住宅物业管理区域面临业主委员会缺位，且紧急情况或重大事件亟待解决时，街道办事处、乡镇人民政府应当决定村（居）委会代行业委会职能。

第二十七至二十九条是关于物业维修的规定，包括物业维修责任、住宅专项维修资金应急使用程序，以及维修费用保险制度。明确了物业管理区域内共有部分维修的责任归属以及维修费用的承担方式。同时规定了市住房和城乡建设部门统筹管理住宅维修资金增值收益，探索建立住宅服务区域共用部位、共用设施设备损坏维修费用保险制度。

第三十至三十二条是关于共有收益的规定，包括共有收益范围、用途及其管理。明确了物业服务人与业主委员会利用共有部分从事经营活动的成本限额，使用共有收益的必经程序，以及住房和城乡建设部门、街道办事处、乡镇人民政府、居民委员会、村民委员会、业主委员会，以及物业服务人等主体的相关职责。同时鼓励对共有收益进行审计。

第三十三至三十六条结合惠州市住宅物业服务监督管理活动中的常见问题，明确了政府部门及居（村）委会工作人员、物业服务人、业主委员会委员的法律责任。同时对挪用、侵占共有收益的法律责任予以规定。

第三十七、三十九条是关于条例的援引规定，实施细则和配套规定制定以及参照执行的规定，以及生效时间的规定。

第三十八条关于本条例所涉及的行政处罚权归属及委托的规定。

### **（二）地方特色**

《条例（草案）》始终坚持问题导向，突出地方特色，注重惠州市住宅物业服务监督管理工作中遇到的难点问题，回应社会公众的热切关注。并在此基础上，探索总结我市物业服务提升的有关经验，并对上位法进行细化、补充和延伸，充分发挥地方性法规实施性、补充性、探索性功能。《条例（草案）》主要在以下方面体现地方特色。

第一，条例起草，坚持“小切口、小快灵、有特色”的立法理念，聚焦住宅物业服务难点、痛点，突出提升物业行业服务质量，以及增强广大群众宜居宜业幸福感的立法目的；坚持“有几条写几条”，不简单重复上位法，着眼于地方性立法的细化执行，增补上位法空白，突出地方特色，有的放矢的增加条款内容。

第二，通过完善制度设计，健全物业服务信用管理的规范。《条例（草案）》针对目前我市部分住宅物业服务质量不高或不规范的情况，进一步完善物业信用监管体系相关规定。对于业主满意度测评低于百分之六十的物业管理区域，依据《业主大会和业主委员会指导规则》第五十三条之规定，在《条例（草案）》中明确街道办事处、乡镇人民政府应当指导和协助召开业主大会临时会议的工作职责，以提升改善物业服务质量。

第三，通过建立维修费用保险制度，进一步保障业主的合法权益与居住安全。针对住宅专项维修资金余额日渐减少，以及续筹工作开展较难的问题，《条例（草案）》根据惠州当前试点情况，规定由市住建部门统筹管理住宅维修资金增值收益，探索建立住宅小区共用部位、共用设施设备损坏维修费用保险制度，以法规的形式将其固定，以保障共用部位、共用设施设备的正常运转。这也是对《中华人民共和国特种设备安全法》第十七条所作的细化延伸，确保其在我市有效落地。

第四，通过设置法律责任，进一步压实物业服务人相关制止和劝阻义务，强化法规制度支撑。针对我市常见的住宅小区违建行为的问题，《物业管理条例》第四十五条以及《广东省物业管理条例》第五十五条对相关情形予以规定，但未予以处罚，故《条例（草案）》根据《中华人民共和国行政处罚法》第十二条第三款补充设定处罚，促使物业服务人积极履行相关义务，进而防范和化解物业管理领域风险。

## **七、**《条例（草案）》的征求意见及采纳、分歧意见协调情况

（一）《条例（草案）》征求意见一稿于2025年6月6日—6月13日征求市直和各县（区）有关部门等26个单位意见。其中，1个单位回复业务不涉及，7个单位无修改意见，其余18个单位共提出修改意见93条。经认真研究，16条意见采纳，12条意见部分采纳，其余65条意见未采纳。

（二）《条例（草案）》征求意见二稿于2025年6月25日—7月25日，通过市政府和惠州市住房和城乡建设局网站途径向社会公开征求意见，为期一个月，共收到191位市民提出的建议和意见649条。经认真研究，47条意见采纳，128条意见部分采纳，其余474条意见未采纳。

（三）《条例（草案）》征求意见三稿于2025年7月24日—7月28日征求市直有关部门等6个单位意见。其中，1个单位未回复，其余5个单位共提出修改意见21条。经认真研究，5条意见采纳，6条意见部分采纳，其余10条意见未采纳。

（五）上述单位和个人提出的修改意见和建议采纳情况及其理由见征求意见及其采纳情况汇总表（一）（二）（三）征求意见及其采纳情况表。

《条例（草案）》3次征求意见过程中，未产生重大意见分歧，因此无相关意见存在协调情形。

上述单位、个人提出的修改意见和建议采纳情况及其理由见征求意见稿一稿意见采纳情况汇总表、征求意见稿二稿意见采纳情况汇总表、征求意见稿三稿意见采纳情况汇总表。

## **八、**《条例（草案）》的基层减负一致性评价情况

经征求市住建局意见，根据《中华人民共和国民法典》《物业管理条例》《广东省物业管理条例》等法律法规相关规定，街道办事处、乡镇人民政府，以及居民委员会、村民委员会承担辖区内住宅物业服务活动相关监督管理工作职责。本次制定条例，均在其原有的工作职责上，进一步对相关职责予以细化，未增加基层额外工作负担。